



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขให้มีการ
กระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย ดร.ณัฐธญา พัฒนะวาณิชนันท์

รหัส ๖๑๐๖๑๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขให้มีการกระทำที่ เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม

ดร.ณัฐธญา พัฒนะวาณิชนันท์*

บทคัดย่อ

การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ในปัจจุบันถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ประเภทหนึ่ง เพราะการทุจริตคอร์รัปชัน มิใช่เป็นการเรียกรับหรือยอมรับสินบนที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ แต่เพียงประการเดียว การทุจริตคอร์รัปชันยังอาจเกิดการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข ที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่และใช้อำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ ใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นกลาง หรือมีอคติ หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย เกี่ยวกับเรื่องที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เช่น มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของเครือญาติพวกพ้องรวมอยู่ด้วย การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันอาจก่อให้เกิดความสงสัยต่อสาธารณะชนและส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ท้าทายต่อจริยธรรมและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์หรือมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ควรจะได้มีการกำหนดแนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข มิให้มีการกระทำดังกล่าว เพื่อจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นไปตามหลักนิติธรรม

คำสำคัญ การส่งเสริมและป้องกัน, เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข, การขัดกันแห่งผลประโยชน์, หลักนิติธรรม

ปัจจุบัน ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม นับเป็นปัญหาที่มีความท้าทายต่อจริยธรรมหรือคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างยิ่ง บางครั้งประชาชนไม่เข้าใจว่าทำไมการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความผิด เนื่องจากยังไม่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ในการบริหารรัฐสมัยใหม่จะมี กฎหมายหรือข้อกำหนดการห้ามนำเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาปะปนกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และหากมีการนำเรื่องส่วนตัวมาปะปนการใช้อำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความผิดตามกฎหมายและต้อง รับโทษทางอาญาด้วย

ประเทศไทยได้มีการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการ กระทำที่เป็นการขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการรับสัมปทาน หรือเข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐหน่วยงานราชการ หน่วยงาน ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน การไม่รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดเป็นพิเศษ การห้าม ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหมายผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 ได้บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ ส่วนรวมในลักษณะเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งมิให้เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะเป็น กรรมการที่ปรึกษาตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือ ตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่ง โดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทาง ราชการหรือมีผลกระทบต่อความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทรวงสาธารณสุข เป็นองค์กรหลักในการพัฒนาระบบสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเสมอภาค โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และทุกภาคส่วน เพื่อสร้างสังคมที่มีจิตสำนึกด้านสุขภาพให้คนไทยทุกคนมี สุขภาพดี สู่เป้าหมายสังคมอยู่เย็นเป็นสุข ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยพันธกิจที่สำคัญ ต้องส่งเสริมทุก ภาคส่วนของสังคมในการมีส่วนร่วม สร้างจิตสำนึกทางสุขภาพ สร้างเสริมสุขภาพ พัฒนาศักยภาพด้านพฤติกรรม สุขภาพพัฒนาระบบและกลไกการบริหารจัดการด้านสุขภาพ ให้มีคุณภาพมาตรฐาน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ กระทรวงสาธารณสุขต้องส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ ของกระทรวงสาธารณสุขมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อรักษาความซื่อสัตย์ของ เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและให้สังคมมีความเชื่อมั่น โดยการบริหารจัดการตามหลักนิติธรรม

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

ปัจจุบันของประเทศไทยได้ให้ความสนใจกับหลักนิติธรรมหรือหลักธรรมาภิบาล(good governance) มากขึ้น โดยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่หลักนิติธรรมได้มีการบัญญัติและมีการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้วในสังคมการเมืองการปกครองของไทยและต่างประเทศเป็นกฎหมายที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐมิใช่จำกัดอำนาจของราษฎรหรือประชาชน เพราะการกระทำของฝ่ายประชาชนต่อกันเองย่อมไม่มีอำนาจใดๆ นอกจากสิทธิต่างๆที่กฎหมายให้อำนาจไว้¹

“หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า (The Rule of Law) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” เป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ นักวิชาการทั้งของไทยและต่างประเทศต่างให้ความหมายของหลักนิติธรรม แตกต่างกันในรายละเอียดซึ่งมีหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบหรือในความหมายอย่างกว้างซึ่งเห็นว่า ศาสตราจารย์ ธาณิชกร กรีวิเชียร ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมทำที่ค่อนข้างสอดคล้อง กับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน “หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครอง มนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดเกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทโดยเด็ดขาดและยุติธรรมตามกฎหมายบ้านเมืองที่ถูกตั้งและเป็นธรรม”² ซึ่งพิจารณาความหมายของหลักนิติธรรมดังกล่าว ศาสตราจารย์ธาณิชกร กรีวิเชียร ให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง หลักการใหญ่ 3 หลักการด้วยกัน คือ

1. หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นไปตามหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญ กล่าวคือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ รวมทั้งจะละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนที่กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองไว้มิได้ ส่วนฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้กรอบของกฎหมายและเป็นธรรมต่อประชาชน

2. หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในการดำเนินการใดๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการเป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และจะต้องจำกัดการใช้อำนาจของตนมิให้ล่วงละเมิดสิทธิ และเสรีภาพเป็นส่วนสาระสำคัญแม้กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม

¹ วิสิฐ ญาณภิริณี และคณะ ,2557, รายงานการวิจัย “เรื่อง บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ” , ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, หน้า 118.

² พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์.(2559).แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม. (เอกสารส่วนบุคคล) หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3

3. หลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ ต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงในขณะเดียวกันการพิจารณาคดีของตุลาการต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องดำเนินการโดยปราศจากอคติ รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

2. หลักความเป็นกลาง (Impartial)

หลักความเป็นกลางเป็นกฎหมายทั่วไปที่ยอมรับกันในระบบกฎหมาย common law ในประเทศอังกฤษว่า ไม่มีบุคคลใดที่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีของตนเองได้ (no man can judge in his own case) ซึ่งถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น หากให้บุคคลดังกล่าวทำหน้าที่พิจารณาในคดีที่ตนเองมีส่วนได้เสียย่อมขัดต่อความเป็นอิสระของตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท และหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย (equal before the law) ซึ่งบุคคลต้องได้รับการปฏิบัติต่อกฎหมายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม (fair) หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียจึงเป็นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ประการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้ในการพิจารณาของผู้พิพากษาหรือตุลาการ รวมทั้งในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แยกกรณีที่กระทบต่อความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย กับความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย³ ดังนี้

2.1. ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยหมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งความไม่เป็นกลางประเภทนี้กำหนดในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งอย่างใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ เช่น เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี หรือกรณีเจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เป็นต้น

2.2 ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตประกอบการร้านขายยา ให้แก่ผู้ขออนุญาตรายหนึ่งเพราะเหตุที่เกรงว่าหากยอมให้เปิดสถานบริการแล้วก็จะกระทบรายได้ของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันซึ่งสามีของตนหรือญาติมีหุ้นส่วน ในกิจการดังกล่าวโดยความไม่เป็นกลางประเภทนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³ สรญา โสภางจริยวงศ์, ความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง, (ออนไลน์) สืบค้น

http://www.senate.go.th/w3C/senate/pictures/comm/7i/file_1407289826.pdf. [22 มีนาคม 2558].

จะเห็นได้ว่าความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยและอัตตะวิสัยดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนมีอำนาจพิจารณาภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ในทางผลประโยชน์ส่วนตัวย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียความเป็นกลางในการพิจารณาหรืออาจไม่ได้รับความเชื่อถือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือสาธารณชนทั่วไป ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งสิ้น

3. ความหมายของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมได้มีการให้ความหมายไว้⁴ กล่าวคือ พจนานุกรมของ Longman Dictionary of Contemporary (Third Edition) อธิบายว่า หมายถึง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายอำนาจมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น ส่วน MacMilan English Dictionary of Advanced Learners ให้ความหมาย conflict of interest (s) ไว้ 2 ความหมายคือ

- 1.) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์หรือ
- 2.) สถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่นส่วนความหมายตามพจนานุกรมแหล่งอื่นๆครอบคลุมความหมายที่เสริมกัน ได้แก่
 - ความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ
 - สถานการณ์ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง
 - การเป็นปฏิปักษ์อันมีอาจลงรอยกันได้ระหว่างหน้าที่กับผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

Katz และ Kahn กล่าวว่าความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง “สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง” ซึ่งตามความหมายนี้มีความสอดคล้องมากขึ้น

Michael McDonald (2007) แห่ง W.Maurice Young Centre For Applied Ethics มหาวิทยาลัย British Columbia ให้ความหมายแห่งผลประโยชน์ซับซ้อน ว่า คือ “สถานการณ์ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐก็ดี ลูกจ้างเอกชนก็ดี หรือผู้ประกอบการอาชีพอื่นใดก็ดี มีผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงพอที่จะทำให้มีผลกระทบ หรือดูเหมือนว่ามีผลกระทบต่อการทำงานตามหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของบุคคลนั้น”

⁴ สำนักกิจการยุติธรรม, 2549, การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน” ;ศรีเมืองการพิมพ์ กรุงเทพฯ, หน้า360.

4. ลักษณะการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

ลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมมิได้จำกัดเฉพาะประโยชน์เกี่ยวกับเงิน (pecuniary)⁵ อันได้แก่ เงินทอง ทรัพย์สิน หุ่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ร่วมประมุขของรัฐ การรับผลประโยชน์จากสัมปทาน ส่วนลดสินค้า ของขวัญ การเลี้ยงรับรอง และการต้อนรับขับสู้ เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นๆ ที่มีใช้เป็นรูปของตัวเงิน (non-pecuniary) อีกด้วยก็ได้ เช่น การได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิพิเศษต่างๆ หรือผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ที่ได้รับพึงพอใจในผลประโยชน์นั้น เป็นต้น

John Langford และ Kenneth Kernaghan ได้แบ่งประเภทต่างๆ ของลักษณะความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็น 7 ประเภท⁶ ดังนี้

(1) การรับผลประโยชน์ (accepting benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือ แม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

(2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (self-dealing) หรือ เป็นคู่สัญญา (contracts) หมายถึง สถานการณ์ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัดตัวอย่าง เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนหรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษาหรือซื้อที่ดินของตนในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์ เช่น นี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้งเช่นเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

(3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (post-employment) หมายถึงการที่บุคลากรออกจากหน่วยงานของรัฐและไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทหรือขายยาหรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคม หลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

(4) การทำงานพิเศษ (outside employment or moonlighting) ในรูปแบบ นี้มีได้หลายลักษณะเช่นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัดหรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือ ว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ปรึกษาสังกัดอยู่หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ถูกตรวจสอบ

⁵ The Independent Commission Against Corruption and The Crime and Misconduct Commission

Mangging Conflicts of Interest in the Public Sector. Online From <http://www.ieaenw.gov.au>. (18 April 2015)

⁶ ซีรภัทร์ เสรีรังสรรค์.(2549). รายงานการวิจัย เรื่อง จริยธรรมของนักการเมือง (อัครสำเนา). Soh99-100.

(5) การรู้ข้อมูลภายใน (inside information) หมายถึง สถานการณ์ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยาหรือทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

(6) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้งานส่วนตัว

(7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (pork- barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง

นอกจากนี้ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมยังอาจจะรวมถึงการดำเนินในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินการนโยบายเพื่อเกื้อกูลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหรือฐานการเมืองโดยมีภาระการดำเนินนโยบายดังกล่าวตกแก่แผ่นดิน อาจเป็นการประพฤติมิชอบในเชิงจริยธรรม⁷

(2) การที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสามารถใช้ทรัพยากรของแผ่นดินทั้งงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายเพื่อสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมือง ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนักการเมืองหน้าใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ก่อนแล้ว และระหว่างผู้ไม่มีอำนาจกับผู้มีอำนาจการเมือง⁸

5. ความจำเป็นต้องมีการควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างมีความตื่นตัวที่จะควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าการหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นเป้าหมายอันชอบธรรมที่สุดของความปรารถนาของมนุษย์ (บุุคคล) เช่นเดียวกับเสรีภาพต่างๆ ของบุคคลในสังคม ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอันเกี่ยวข้องกับจริยธรรมหรือการขัดกันแห่งประโยชน์ จึงไม่ใช่ปัญหาของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการดำรงตำแหน่ง แต่เป็นปัญหาของการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการในการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ตำแหน่งต่างๆในแต่ละเรื่อง เป้าหมายในเรื่องดังกล่าว คือการป้องกันการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลจากการเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจอย่างอิสระ (independence) ของผู้พิจารณาและขัดขวางการปฏิบัติภารกิจในกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นธรรม (fairness)⁹

⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธ์.(2543). การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,ในวิถีสังคมไทย สารนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ (เจริญ โฆษณานันท์ บรรณาธิการ).กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์ กรุงเทพฯ, หน้า446.

⁸ เรื่องเดียวกัน,หน้า447.

⁹ วุฒิชัย พานิชย์สวาย.(2542). การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ,วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย,หน้า15.

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังถูกคาดหวังจากประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่¹⁰ ดังนี้

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง และเป็นธรรมในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง จำกัดขอบเขตของผลประโยชน์ส่วนตัว

(2) งดเว้นการใช้ดุลพินิจตัดสินใจหรือการกระทำต่างๆที่จะทำให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์อื่นๆที่เกี่ยวข้อง

(3) หลบเลี่ยงในการกระทำส่วนตัวที่มีความไม่เท่าเทียมหรือที่ได้เปรียบจากการรับรู้ข้อมูลภายใน (inside information) เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งอยู่

(4) ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง

(5) ต้องทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ใช้อิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่รับผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม

(6) ต้องไม่นำข้อมูลภายในหรือที่ได้รับรู้ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ไปใช้เมื่อพ้นจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่แล้ว

ความจำเป็นของการควบคุมการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมก็เพื่อ¹¹

(1) ลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ หรือสิ่งล่อใจอันเกิดจากผลประโยชน์รอง (secondary interest) มิให้มีส่วนสัมพันธ์ต่อคุณธรรมของการใช้ดุลพินิจพิจารณาอันมุ่งต่อผลประโยชน์หลัก (primary interest)

(2) เป็นมาตรการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ โดยควบคุมการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจ ทั้งเผชิญกับสิ่งล่อใจมากมายและหลากหลาย โดยมีสิ่งล่อใจต่างๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลจูงใจเหนือกว่าแรงจูงใจในการทำงานในหน้าที่ให้กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(3) เป็นมาตรการป้องกันการทุจริต (prevention of corruption) การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นประเภทของการทุจริตสีเทา (gray area of corruption) กล่าวคือ การทุจริตเป็นปัญหาทางจริยธรรมที่เกี่ยวกับการประเมินคุณค่าความประพฤติของบุคคล ซึ่งคนในสังคมประเมินในแง่มุมที่แตกต่างกันนั้นอยู่กับคุณค่า (value) ของบุคคลในสังคมกลุ่มใด การทุจริตสีเทาเป็นการประเมินพฤติกรรมของบุคคลที่กลุ่มคนในสังคมยอมรับหรือไม่ยอมรับต่างกัน กล่าวคือ ประเภทของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้แก่ การมีส่วนได้เสียทางการเงิน (financial interest) การรับของขวัญมูลค่าสูง การทำงานภายนอก (outside compensation) และการประกอบอาชีพ

¹⁰ Ibid. (5).

¹¹ เรื่องเดียวกัน(8), หน้า 18-21.

ภายหลังพ้นตำแหน่ง (post-employment) เหล่านี้ กลุ่มชนชั้นนำ (elite) ในสังกัดไม่อาจยอมรับได้และถือว่าเป็นการทุจริต แต่กลุ่มมวลชนทั่วไป (mass) อาจเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา และไม่ถือว่าเป็นการทุจริต

(4) ให้เกิดความเชื่อถือและไว้วางใจแก่สาธารณะว่า ผู้พิจารณา (adjudicator) ต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ ผู้พิจารณาต้องตระหนักถึงคุณค่าของสถาบันในฐานะที่เขาเป็นตัวแทนของสถาบัน และบุคคลผู้ที่สาธารณะไว้วางใจให้รับผิดชอบในการตัดสินใจโดยปราศจากแรงจูงใจอื่นใด นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ปกติในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีคุณค่าของข้อเท็จจริงอันเป็นการส่งเสริมการทำงานสาธารณะที่บังคับให้ผู้พิจารณาต้องยึดถือ

ดังนั้น ในปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลกต่างมีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำเชิงจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ” (Public Office Holder) เป็นคำทั่วไปและหมายถึง รัฐมนตรี สมาชิกสภา เจ้าหน้าที่รัฐโดยการแต่งตั้งและข้าราชการ และรวมแม้กระทั่งผู้พิพากษา และผู้ที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการของรัฐบาลด้วย¹² และเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลว่า การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์นั้นจะกระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อประโยชน์ของประชาชนอันเป็นความหวังสูงสุดที่แท้จริงที่พึงมีต่อรัฐบาลประชาธิปไตย¹³

6. หลักการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในองค์กร

การส่งเสริมมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในองค์กร จำเป็นต้องทำโครงสร้างขององค์กรให้เข้มแข็ง โดยการพัฒนานโยบายและระบบการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานองค์กรมีความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ¹⁴ คือ

(1) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

โดยปกติแล้วการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของประเทศ การวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการขององค์กรเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากจะตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและนโยบายขององค์กรแล้ว ยังต้องจำกัดบทบาทของตนเองอย่างเหมาะสมและต้องตั้งมั่น อยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมอย่างมั่นคง โดยปราศจากประโยชน์ส่วนตัวหรือทัศนคติหรือความเห็นของตนเองการตัดสินใจจะต้องอยู่บนพื้นฐาน

¹² Partrick Boyer. (2541). ข้อพิจารณาขั้นตอนการออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการกระทำเชิงจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ วารสารบทบัณฑิตย เล่ม 54 ตอน3, หน้า 81.

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า81.

¹⁴ Ibid., footnote (7), p.13 -15.

ของความเป็นกลางหรือความไม่สนใจได้เสีย ปราศจากอคติในเรื่องของ ศาสนา อาชีพ พรรคการเมือง ครอบครัว ความเป็นศัตรู(enmity) ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (protect the public interest) ดังนั้น หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหลักการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่เพียงปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริการสาธารณะ (public service values) ด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริตและเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศและประชาชน

(2) หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

การบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะไม่เพียงแต่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพเท่านั้น การที่จะบรรลุผลสำเร็จการบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะจะต้องมีกระบวนการ (processes) ที่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเปิดเผย (disclosing) และการบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะจะต้องมีความโปร่งใส (transparency) รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจังเปิดเผยเพื่อยึดถือหรือรักษาความรับผิดชอบ(accountability) กลยุทธ์ที่สำคัญของหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ คือ การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งเกี่ยวกับการมีประโยชน์ส่วนตัว และการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งที่ตนอาจมีผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ การป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ โดยองค์กรมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐติดตามนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันมิให้ขัดกันแห่งผลประโยชน์อยู่เสมอ เพื่อให้สาธารณชน ผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มลูกค้า (client groups) เชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

(3) หลักการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อบุคคล

การบริหารจัดการเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะเป็นที่ชื่นชม (favour) ไม่เพียงแต่การแสดงออกของความเป็นมืออาชีพของบุคคลหรือองค์กรเท่านั้น การบริหารจัดการดังกล่าวยังต้องการความร่วมมือร่วมของบุคคลทุกระดับในองค์กร เพราะการมีผลประโยชน์ส่วนตนจะเป็นที่รับรู้เฉพาะตนเองเท่านั้น องค์กรไม่สามารถรับรู้ผลประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นต้องจัดเตรียมข้อมูลหรือเรื่องราวเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตน และเปิดเผยการมีประโยชน์ส่วนตัวดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ขึ้น ผู้บริหารองค์กรจึงจำเป็นต้องเป็นตัวอย่างที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ภายในองค์กรและกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในองค์กรมีข้อตกลงหรือมีข้อผูกมัดร่วมกัน และกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ต่อไป

(4) หลักการสร้างวัฒนธรรมองค์กร

องค์กรในภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อวิธีการหรือวิธีปฏิบัติตามสภาพแวดล้อมทางนโยบายหากมีการเกิดขึ้นของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อยึดถือสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรต้อง

สนับสนุนให้มีกระบวนการปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์และเป็นวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) อย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน กล่าวคือ

4.1 การช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการแนะแนว (guidance) และการฝึกอบรม (training) เพื่อทำความเข้าใจ กำหนดกฎเกณฑ์ และวิธีต่างๆเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการทำงาน

4.2 การสนับสนุนส่งเสริมให้มีการสื่อสารและการปรึกษาหารืออย่างสะดวกและเปิดเผย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีอภิปรายเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในสถานที่ทำงาน

4.3 การคุ้มครองข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดเผยการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากการใช้ข้อมูลอย่างไม่ถูกต้อง (misuse) ของบุคคลอื่น

4.4 การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงนโยบายและการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความเป็นเจ้าของและเป็นกฎเกณฑ์ประพฤติปฏิบัติร่วมกัน

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น โดยพื้นฐานเป็นเรื่องของคุณธรรมและจริยธรรมแต่เนื่องจากหากมีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นและการที่จะพิสูจน์ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันในสถานการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องค่อนข้างที่จะพิสูจน์ได้ยาก ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขจึงควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

7.แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม

ในการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขให้มีการกระทำที่เป็นการขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อรักษาความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและให้สังคมมีความเชื่อมั่นในการบริหารงานกระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการโดย กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อมุ่งสู่ “กระทรวงสาธารณสุขใสสะอาด ร่วมต้านทุจริต” โดยกำหนดแผนแม่บทการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ กระทรวงสาธารณสุข ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564)¹⁵ ที่กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ว่า ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีค่าคะแนนสูงกว่าร้อยละ 90 เมื่อสิ้นแผนแม่บท ทั้งนี้ มีการปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานจากเดิมไปสู่กระบวนการทำงานแบบบูรณาการทั้งระบบ โดยเริ่มจากการวางรากฐานทางความคิดของเจ้าหน้าที่ให้สามารถแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ นอกจากนี้ตนเองจะไม่กระทำการทุจริตแล้ว จะต้องไม่อดทนต่อการทุจริตที่เกิดขึ้นอีกต่อไป เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขต้องก้าวข้ามค่านิยมอุปถัมภ์และความเพิกเฉยต่อการทุจริตประพฤติมิชอบ และ

¹⁵ แผนแม่บทการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ กระทรวงสาธารณสุข ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2560-2564) กระทรวงสาธารณสุข

กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข 3 ป. 1 ค. (ปลูกจิตสำนึก ป้องกันปราบปราม และสร้างเครือข่าย) ขึ้น และมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง¹⁶ การกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข มุ่งเน้นการป้องกันการทุจริตให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีการบริหารงานที่โปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็น 1 ใน 4 ยุทธศาสตร์สำคัญในการปฏิรูปกระทรวงสาธารณสุขประกอบด้วย ปลูกและปลูกจิตสำนึก สร้างจิตสำนึก ปรับฐานความคิดด้านการต่อต้านการทุจริตที่ตัวบุคคล สร้างพลังคุณธรรมขับเคลื่อนสังคม สร้างระบบคุณธรรมและยกระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง ปรับปรุงกฎระเบียบที่เอื้อต่อการทุจริตและปิดช่องโหว่ กำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม สร้างกลไกภาคประชาชน (อสม.) ภาคประชาสังคมในการเฝ้าระวัง แจ้งเบาะแส และสร้างความเข้มแข็งของกลไกการตรวจสอบ

ตัวอย่าง การดำเนินงานการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม

1. การจัดซื้อจัดหาและการส่งเสริมการขายยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา

ปัญหาการจัดซื้อจัดหาและการส่งเสริมการขายยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาที่ขาดจริยธรรม และการใช้ยาไม่สมเหตุผล ส่งผลให้เกิดการบริโภคนยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาเกินจำเป็น ราคาแพงเกินควร เป็นปัญหาการเข้าถึงยาที่จำเป็นของผู้ป่วย และเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลของประเทศที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมการขายที่ขาดจริยธรรม ได้ดึงเอาเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าร่วมรับผลประโยชน์ทับซ้อน ในรูปแบบต่างๆ จากบริษัทยา ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ทางตรงและแอบแฝง การส่งเสริมการขายในกระบวนการ จัดซื้อจัดหา ตลอดจนการใช้ยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาในลักษณะดังกล่าว ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสถานการณ์ปกติของสังคมไทย ทำให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขบางส่วนเข้าใจผิดและเชื่อว่าผลประโยชน์เหล่านี้เป็นสิทธิที่พึงได้รับหรือใช้ประโยชน์ได้ โดยมีได้ตระหนักว่าจะส่งผลกระทบต่อ ระบบสุขภาพ

กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย เกณฑ์จริยธรรมการจัดซื้อจัดหาและการส่งเสริมการขายยาและเวชภัณฑ์ที่มี โซยาของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2557 โดยมีเจตนารมณ์ให้เกณฑ์จริยธรรมนี้ เป็นแนวทาง ปฏิบัติสำหรับสถานพยาบาลและหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนผู้ส่งโซยาผู้ประกอบวิชาชีพ และบุคลากรสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการจัดซื้อจัดหา จนกระทั่งถึงการโซยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา เพื่อให้องค์กรสาธารณสุขกลับยืนหยัดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อความถูกต้องตามหลักนิติธรรม ทำงานเพื่อประชาชน และเป็นแบบอย่างให้กับหน่วยงานอื่นต่อไป¹⁷

¹⁶ แผนปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤตมิชอบและส่งเสริมจริยธรรมศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, <https://drive.google.com/file/d/1OxsguxqnOxZk9ivfLAqzHfm2X0WQEQ/view> [2017, October 2].

¹⁷ กระทรวงสาธารณสุข. ประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเกณฑ์จริยธรรมการจัดซื้อจัดหาและการส่งเสริมการขายยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2557. นนทบุรี:

2. การปฏิบัติงานที่อาจเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม

จากผลการวิเคราะห์ความเสี่ยง ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ส่วนกลาง) พบว่ามีความเสี่ยงสูงมากด้าน (1) การจัดหา พัสดุ (2) การจัดทำ โครงการ ฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ประชุม และสัมมนา (3) การเบิกค่าตอบแทน และ (4) การใช้รถราชการ ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงฯ ยังมีความสอดคล้องกับ ผลการตรวจสอบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และของ กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงประกาศมาตรการป้องกันการทุจริต และแก้ไขการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประจำปี ปิงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดย กำหนดมาตรการสำคัญเร่งด่วนเชิงรุก ดังต่อไปนี้¹⁸

1. มาตรการการใช้รถราชการ
2. มาตรการการเบิกค่าตอบแทน
3. มาตรการการจัดทำ โครงการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ประชุม และสัมมนา
4. มาตรการการจัดหาพัสดุ
5. มาตรการป้องกันการทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายยา

วัตถุประสงค์เพื่อ

1. สร้าง สืบทอดวัฒนธรรมสุจริต และแสดงเจตจำนงสุจริตในการบริหารราชการให้เกิดความคิดแยกแยะ ผลประโยชน์ส่วนตัวกับ ผลประโยชน์ส่วนรวม
2. แสดงความมุ่งมั่นในการบริหารราชการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล
3. ตรวจสอบการบริหารงานและการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ รัฐ ไม่ให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนตัวในตำแหน่งหน้าที่อันมิควรได้ โดยชอบตามกฎหมาย ให้ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี ยืนหยัดทำ ในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม ถูกกฎหมาย โปร่งใส และตรวจสอบได้
4. สร้างความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการบริหารราชการแผ่นดินแก่ ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ ประชาชน โดยกำหนดนโยบายหลักและแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

¹⁸ แผนปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและส่งเสริมจริยธรรมศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561, <https://drive.google.com/file/d/1QxsguxqnOxZk9ivVfAqzHfm2X0WQECQ/view> [2017, October 2].

นโยบายหลัก

1. มุ่งเน้นการสร้าง สืบทอดวัฒนธรรมสุจริตไม่ให้เกิดการแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตัวในตำแหน่งหน้าที่อันสมควรได้โดยชอบตามกฎหมาย
2. ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสุข มีคุณธรรม จริยธรรม ในความรับผิดชอบต่อหน้าที่
3. มุ่งเน้นการจัดหาพัสดุภาครัฐโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยวิธีอื่นใดให้สอดคล้องกับประกาศระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงดำเนินการตามเกณฑ์การประเมิน คุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)

แนวทางปฏิบัติ

1. เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

- (1.1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- (1.2) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน ตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐
- (1.3) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการ ฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- (1.4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- (1.5) พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรีประกาศ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. หน่วยงานดำเนินการตามเกณฑ์การควบคุมภายในและ การบริหารความเสี่ยง

3. หากพบว่ามีกรกระทำ ผิด ต้องดำเนินการทางวินัย ละเมิด และอาญาอย่างเคร่งครัด

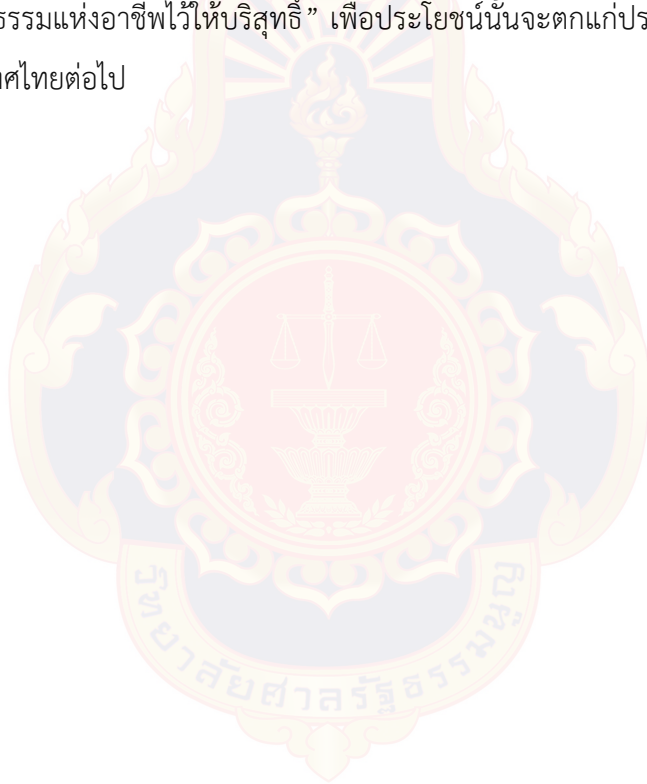
นอกจากนี้ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข ขอความร่วมมือจากส่วนราชการในการตรวจราชการ ดังนี้

1. ห้ามมีแผ่นป้ายรูปรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและรูปผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุขทั้งภายนอกและภายในสถานที่ทำงานรวมทั้งในห้องประชุม
2. หากมีกิจกรรมบนเวทีให้เรียบง่าย กระชับ และประหยัด
3. การจัดนิทรรศการขอให้สมเหตุผล หากแสดงเพียงวันเดียวไม่ควร ประดับตกแต่งมากเกินไปจนความจำเป็น
4. อาหารที่รับรองควรเป็นอาหารประจำท้องถิ่นที่ราคาไม่แพงหรือเป็นอาหารจานเดียวตามความเหมาะสม
5. ไม่ต้องมีของฝากหรือของที่ระลึก เพราะของฝากและของที่ระลึกที่ดีที่สุด คือความสามัคคี พลังและความมุ่งมั่น ที่จะนำกระทรวงสาธารณสุข ไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืน

จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับรางวัล อันดับสอง (ระดับคะแนน 92.46) รางวัลหน่วยงานภาครัฐที่มีผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

สรุป

ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม นับเป็นปัญหาที่มีความท้าทายต่อจริยธรรมหรือคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างยิ่ง กระทรวงสาธารณสุขเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาระบบสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเสมอภาค โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และทุกภาคส่วน สู่เป้าหมายสังคมอยู่เย็นเป็นสุข ในการดำเนินการดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ กระทรวงสาธารณสุขต้องมีระบบและกลไกการบริหารจัดการด้านสุขภาพ ให้มีคุณภาพมาตรฐานตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักนิติธรรม มีการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยต้องส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ดำรงตนอยู่ภายใต้จริยธรรมแห่งวิชาชีพตามแนวคำปฏิญาณตนต่อสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนกที่ว่า “ขอให้ถือประโยชน์ส่วนตนเป็นที่สอง ประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เป็นกิจที่หนึ่ง ลาภ ทรัพย์ และเกียรติยศจะตกแก่ท่านเอง ถ้าท่านทรงธรรมแห่งอาชีพไว้ให้บริสุทธิ์” เพื่อประโยชน์นั้นจะตกแก่ประเทศชาติในการสร้างความเจริญก้าวหน้าพัฒนาประเทศไทยต่อไป



บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงสาธารณสุข. ประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเกณฑ์จริยธรรมการ จัดซื้อจัดหาและการส่งเสริมการ ขยายและเวชภัณฑ์ที่มีค่าใช้จ่ายของกระทรวง สาธารณสุข พ.ศ. 2557. นนทบุรี:

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย การป้องกันและปราบปราม การทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2561). นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, 2559.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์.(2549). รายงานการวิจัย เรื่อง จริยธรรมของนักการเมือง (อัสสำเนา).

พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์.(2558). การรณรงค์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เป็นการกระทำที่ขัดกัน แห่งผลประโยชน์. (เอกสารส่วนบุคคล)หลักสูตรนักรบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระดับสูง (นยปส.) รุ่นที่4.

พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์.(2559).แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดแย้ง กันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม. (เอกสารส่วนบุคคล) หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3

แผนปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและส่งเสริมจริยธรรมศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, <https://drive.google.com/file/d/1QxsguxqnOxZk9ivfLAqzHfm2X0WQECQ/view> [2017,October 2].

แผนแม่บทการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ กระทรวงสาธารณสุข ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2560-2564) กระทรวงสาธารณสุข

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์.(2543). การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,ในวิถีสังคมไทย สาร นิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ (จรัญ โฆษณานันท์ บรรณาธิการ).กรุงเทพฯ : เรือน แก้วการพิมพ์ กรุงเทพฯ, หน้า446.

วิสิฐ ญาณภีร์และคณะ.(2557). รายงานวิจัย เรื่อง บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ,คณะกรรมการอิสระว่าด้วย การส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.

วุฒิพงษ์ พาณิชย์สวาย.(2542). การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ,วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย,หน้า15.

สรญา โสภางเจริญวงศ์, ความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง, (ออนไลน์) สืบค้น http://www.senate.go.th/w3C/senate/pictures/comm/7i/file_1407289826.pdf. [22 มีนาคม 2558].

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2557. กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

ประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนจรรยาข้าราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ : บริษัท 168 พรีนติ้ง จำกัด, 2552.

สำนักกิจการยุติธรรม.(2549).การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน”, กรุงเทพฯ – ศรีเมืองการพิมพ์.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ภาษาอังกฤษ

Patrick Boyer. (2541). ข้อพิจารณาขั้นตอนการออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการกระทำเชิงจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ วารสารบทบัณฑิตย์ เล่ม 54 ตอน3.

The Independent Commission Against Corruption and The Crime and Misconduct Commission
Managing Conflicts of Interest in the Public Sector. Online From <http://www.ieae.nsw.gov.au>. (18 April 2015)